

FRANCIS FUKUYAMA
(compilador)

LA BRECHA ENTRE AMÉRICA LATINA
Y ESTADOS UNIDOS

*Determinantes políticos e institucionales
del desarrollo económico*

Natalio R. Botana
Carolina Curvale
Jorge I. Domínguez
Francis Fukuyama
Francisco E. González
Tulio Halperin Donghi
Enrique Krauze
Adam Przeworski
James A. Robinson
Riordan Roett

FAMILIA MICCO HERNANDEZ



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

FUNDACIÓN
GRUPO MAYAN
PROMOCIÓN DE
LA CIENCIA Y LA CULTURA
PARA EL BIEN COMÚN

Traducción de los trabajos de Francis Fukuyama;
Adam Przeworski y Carolina Curvale;
Riordan Roett y Francisco E. González;
y James Robinson de
LEANDRO WOLFSON

PARTE 3

INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

El equilibrio de América Latina	197
<i>James A. Robinson</i>	
¿Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre Estados Unidos y América Latina?	231
<i>Francis Fukuyama</i>	
La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos	261
<i>Natalio R. Botana</i>	
Conclusiones	323
<i>Francis Fukuyama</i>	
Notas sobre los autores	353

PRÓLOGO A LA VERSIÓN EN ESPAÑOL

3-45

LAS VENAS SIGUEN ABIERTAS

Hace 35 años, Eduardo Galeano publicó la primera edición de *Las venas abiertas de América Latina*. Desde entonces, se lanzaron 76 ediciones, la última en el año 2004. Producto de una época particular y con una visión que en varias dimensiones yo no comparto, este libro tiene una enorme virtud: es el primer proyecto intelectual de llegada masiva que establece la penosa e insoslayable realidad latinoamericana. Esta patria grande que imaginó Bolívar es una profunda decepción para los Artigas, O'Higgins, San Martín y tantos otros que apostaron por la independencia, la libertad y la prosperidad.

Casi doscientos años después, América Latina sigue siendo la región con mayor desigualdad de ingresos y menor movilidad social, en tanto que sólo África al sur del Sahara la supera en términos de estancamiento económico.

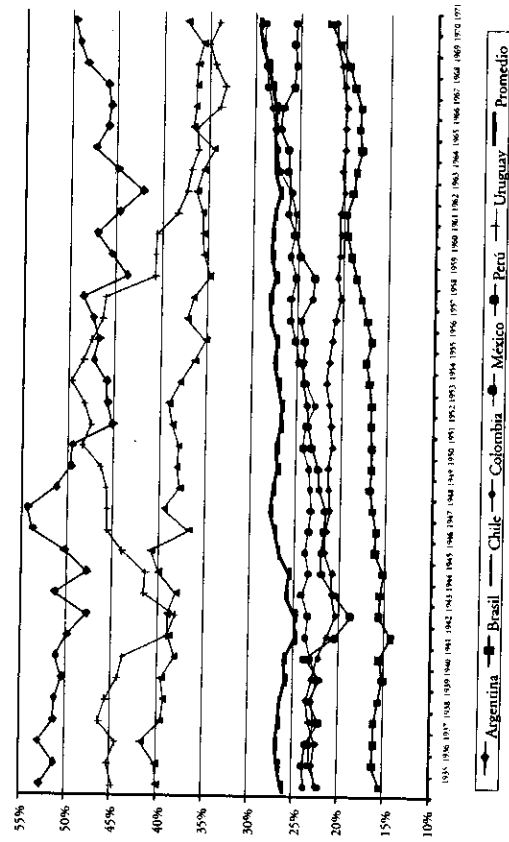
Galeano convirtió el término "Las venas abiertas" en un ícono de la región, que traspasó los límites de sus lectores, de su argumento y de su ideología, y llegó a ocupar un lugar propio en canciones, artículos periodísticos, en fin, en el inconsciente colectivo.

La figura 1 muestra el ingreso por habitante para siete países de América Latina en relación al ingreso promedio de Estados Unidos, reproducido del trabajo de dos colegas, Hugo Hopenhayn, de la Universidad de California en Los Ángeles y Andrés Neumeyer, de la Universidad Di Tella. Los datos muestran con claridad la enorme dificultad de la región para acortar la brecha de ingresos en relación con la de Estados Unidos. Fueron necesarios 36 años para que el ingreso promedio de la región pasara de ser el 26% del de Estados Unidos en 1935 a ser el 29% en 1971, año de publicación del libro de Galeano: apenas 3% en 35 años. Como comparación, cabe destacar que en el mismo período, los 12 países de Europa del Oeste pasaron a tener un promedio del 58% en 1935, al 75% en 1971, 17% en esos mismos 35 años, con una terrible guerra en el medio. Lo que es quizás alentador de la figura es que los países más pobres acortaron la brecha un poco más que el promedio.

Los datos descriptos en la figura 1 representan los promedios para cada país. Si uno se preocupa por los grupos más vulnerables de la sociedad, la situación es más dramática aún, dado que los niveles de desigualdad económica son mu-

cho mayores en América Latina que en Estados Unidos. Por lo tanto, las diferencias entre los pobres de América Latina y los pobres de Estados Unidos son sustancialmente mayores a las que se describen en la figura 1. El síntoma más evidente de esta situación es el creciente flujo migratorio de trabajadores del Sur hacia el Norte. El amargo consuelo que nos queda a las sociedades que no hemos sido capaces de generar soluciones para los más desprotegidos es que muchos de ellos las han conseguido cambiando de sociedades.

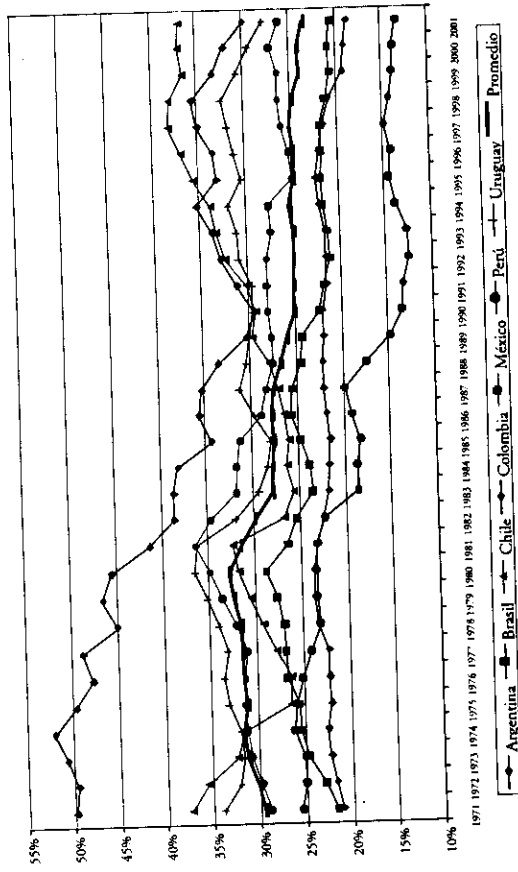
FIGURA 1. PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1935-1971



Esta desgarradora descripción de la realidad realizada por Galeano, y que seguimos conseguir para nosotros mismos, toma una dimensión aún más dramática si revisamos el pasado reciente, las poco más de tres décadas transcurridas desde que se publicó la primera edición de *Las venas abiertas de América Latina*. La figura 2 describe los mismos datos para ese período.

La realidad que refleja la figura 2 es más dramática aún, pues muestra un fuerte deterioro respecto de Estados Unidos. Este deterioro no es resultado de un mayor crecimiento en el Norte; se debe a un estancamiento en nuestro Sur. En promedio, la región retrocedió del 29% que había alcanzado en 1971, al 23%, el registro más bajo de los últimos cien años. Los países más ricos acen-túan su caída, y los más pobres, que venían recuperando posiciones, las empie-zan a perder.

FIGURA 2. PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1971-2001



La figura 2 muestra un factor que, a quienes no somos chilenos, nos genera envidia por un lado y esperanza por el otro. Envidia, por no haber sido capaces de generar crecimiento económico sostenido, único generador genuino y sustentable de reducción de pobreza a largo plazo. No ignoro las dificultades de grandes sectores poblacionales en Chile; simplemente destaco la incuestionable realidad de que es mucho más fácil sortear esas dificultades cuando la economía crece de manera sostenida: si me tocara ser pobre en América Latina, me gustaría serlo en Chile.

Pero Chile también me genera esperanza, porque nos muestra que América Latina no está condenada a la pobreza, porque nos muestra que estar en una esquina del mundo no es un obstáculo insalvable, nos muestra que nuestra herencia hispano americana no nos encierra en un calabozo de atraso. Muchos jamás creímos en esas hipótesis; Chile nos da la razón.

La pregunta obvia e inmediata que surge al ver las figuras es: ¿Por qué? Y la única respuesta honesta es que no sabemos. Podemos construir teorías, podemos jugar con hipótesis... diría que existen tantas teorías distintas como personas distintas que se hayan hecho la misma pregunta.

Hace ya un año y medio llamé a la Universidad Di Tella un muy exitoso empresario mexicano que estaba considerando expandir sus negocios a la Argentina. Sus viajes a Buenos Aires le dejaban tiempo libre y quería interactuar con profesores universitarios para discutir desde el punto de vista histórico, político, legal y económico la realidad de América Latina. Era Daniel

Chávez Morán. Sus preocupaciones eran muy parecidas a las de los intelectuales de la Di Tella, su experiencia y su visión, diferentes, pero fuertemente complementarias. Fernando Rocchi, en ese entonces Director del Departamento de Historia de nuestra Universidad, organizó una serie de encuentros-discusión entre Chávez Morán e historiadores, políticos y economistas de la Universidad.

La riqueza mutua de estos encuentros entre Daniel Chávez Morán y varios profesores de la Di Tella, donde sentimos que compartíamos ese dejo de angustia por la realidad descripta en *Las venas abiertas de América Latina*, generó en Chávez Morán la idea de financiar un evento donde se discutiera la realidad latinoamericana. Fernando Rocchi creyó entonces conveniente organizar un encuentro discusión en el cual yo participara y así fue cómo finalmente conocí personalmente a Daniel Chávez Morán. Empecé ese encuentro mostrándole las figuras 1 y 2 que discutí unos párrafos arriba y la discusión que comienza este prólogo es un resumen de la que tuvimos con Chávez Morán ese día. Al final del encuentro, había quedado claro que el tema del evento a organizar sería la discusión de la brecha entre las dos Américas, o puesto de otra forma, quieramos resaltar el debate abierto por el libro de Galeano, con el soporte académico de la Universidad Di Tella y el aporte filantrópico de la Fundación Grupo Mayan.

Daniel Chávez Morán había quedado muy bien impresionado por las charlas-discusión que había mantenido con varios miembros de nuestro cuerpo de profesores investigadores, en particular con Roberto Russell, quien es hoy Presidente de la Fundación Grupo Mayan. Entre los dos, dejamos en Russell la organización académica del evento y en Valeria Sobrino, mano derecha de Chávez Morán en Buenos Aires, la logística del mismo. Estábamos convencidos de que ellos dos garantizaban el éxito; los hechos nos dieron ampliamente la razón. En noviembre de 2005, se realizó una conferencia en Buenos Aires, en la cual grandes personalidades académicas y políticas discutieron, en un marco de altísima calidad, tolerancia y respeto, distintas posiciones sobre a los factores que explican nuestro atraso en la región y, más importante aún, los factores que pueden cambiar la realidad.

Este libro recopila los resultados de esa conferencia y sale a la calle gracias a la tarea de Roberto Russell y de Valeria Sobrino y quiero empezar por agradecerles personal e institucionalmente por ello. También quiero agradecer al Malba y la revista *Ñ* la colaboración en la conferencia y a todas las personalidades académicas y políticas que nos acompañaron en esos días.

No me detendré en la descripción de lo que sucedió en la conferencia o en el contenido de este libro, tarea que con tan elegante pluma nos deleita Enrique

Krauze en su introducción. Voy a limitarme a transmitirles brevemente mi experiencia: participé en todas las sesiones de la conferencia, discutí con todos los invitados y escuché muchas de las ideas que surgieron en el debate; la gran mayoría de ellas están vertidas en este libro. No puedo decir que estamos cerca de poder aportar las respuestas que nos garanticen una convergencia de nuestra América Latina al nivel de vida de los países más ricos del mundo. Ni siquiera puedo, desde la razón, ser muy optimista con respecto al futuro de América Latina.

Pero sí creo que hemos dado un importante paso en el debate de ideas, en explorar los datos, en analizar la evidencia, en explorar explicaciones alternativas. No conozco otra manera de aprender sobre nuestros problemas y de construir soluciones que el debate abierto, inteligente y pluralista, donde las ideologías individuales empujen la creatividad de cada uno de los que participan en el debate, pero sin afectar la tolerancia necesaria para que la razón, los hechos contrastables y los argumentos dominen la pasión, las conjeturas y las ideologías.

Este libro no estaría en la calle sin el aporte generoso de Daniel Chávez Morán. Quiero agradecerle personalmente por haberle dado a la Di Tella la posibilidad de contribuir al debate sobre las causas del estancamiento de nuestra región. Espero que éste sea un camino que sigan muchos y que se trasforme en los cimientos sobre los cuales podamos construir una América Latina más rica, más próspera y fundamentalmente más justa.

JUAN PABLO NICOLINI
Rector, Universidad Di Tella
Septiembre de 2006

Tasas varias
Otros tributos

Seguridad social: Nación: Contribuciones para la previsión social
Financiamiento de la seguridad social (COFINS)
Sobre las transacciones financieras (CPMF)
Contribuciones sobre lucro líquido (CSLL)
Sobre los ingresos operativos de las empresas (PIS/PASEP)
Contribuciones sobre servicio público
Otras contribuciones sociales

Comercio exterior: Impuestos a las importaciones (II)
Impuestos a las exportaciones (IE)

* Hasta 1989, el total general es mayor a la suma de los parciales por carecerse de datos.

Fuente: Secretaria da Receita Federal; Banco Central do Brasil; A. Teixeira Lemgruber, *Challenges of Federal Government Systems*, Secretariat of Federal Revenues, 1999; CEPAL, *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe* (varias ediciones); Fondo Monetario Internacional, *Government Financial Statistics* (varias ediciones); Oxford University Latin American Database.

CONCLUSIONES

Francis Fukuyama

Entre los distintos autores que colaboraron en este volumen, hay un alto grado de consenso sobre los factores que han contribuido o no al surgimiento y la persistencia de la brecha de desarrollo entre Estados Unidos y América Latina. Algunos factores, aunque claramente importantes, no son suficientes a la hora de explicar la brecha, mientras que otros factores causales pueden considerarse críticos. La cuestión clave se convierte en: ¿qué hacer? Aunque las prescripciones de política son difíciles de formular para regiones tan vastas y diversas como América Latina, los artículos de este libro identifican ciertas áreas donde las mejoras son necesarias: políticas económicas, instituciones, actividad política y política social.

FACTORES QUE NO EXPLICAN LA BRECHA

Comenzaremos por considerar los factores que algunos estudiosos estiman cruciales, pero que a nuestro juicio no lo son. El primero de dichos factores es el que abarca la geografía, los recursos naturales, la morbilidad y otras características del ambiente natural, a los que se considera capaces de explicar el éxito o el fracaso del desarrollo en diferentes regiones del mundo. El primero en difundir este punto de vista fue Jared Diamond en su obra *Guns, Germs, and Steel*, donde aducía que el subdesarrollo relativo de América Central, que la había vuelto vulnerable a la conquista española, derivaba de que carecía de animales domesticados como el caballo y de cultivos de alto rendimiento como el trigo —ambos eran, para Diamond, accidentes del ambiente natural—.¹ Jeffrey Sachs ha generalizado este punto de vista argumentando que otros factores ambientales, como el hecho de que un país esté situado en zonas tropicales (lo cual aumenta su morbilidad), su acceso o falta de acceso a vías navegables, etc., explican por qué algunos países quedan atrapados en “trampas de pobreza”.²

¹ Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, Nueva York, W. W. Norton, 1997.

² Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Press, 2005.

de variable cultural (como aquella a la que normalmente se designa "cultura política") sea más pertinente que la religión para explicar los resultados del desarrollo. Vale decir, es posible que ciertas sociedades—o grupos o elites dentro de ella— estén más inclinadas que otras a favor de la confianza social mutua o el respeto por la ley, o menos inclinadas a defender a la familia y el clientelismo. Todas las sociedades operan en medio de una compleja red de normas y reglas formales e informales; el orden informal determina a menudo el funcionamiento del orden formal. No obstante, en una región tan amplia como América Latina (o Estados Unidos, para el caso de lo mismo), aun reconociendo la importancia de estas densas normas, es muy difícil hacer generalizaciones al respecto.

El tercer factor explicativo que, en general, los autores de este volumen describen como explicación *primordial* de la brecha es el referido a las influencias externas, y en especial la de Estados Unidos. Es interesante señalar que en la mayoría de los trabajos de este libro escritos por estadounidenses se deja de lado el análisis del sistema económico y político mundial y se apunta, en cambio, a los factores internos de América Latina, en tanto que en los de autores latinoamericanos se señala la importancia de Europa, y sobre todo de Estados Unidos, como factores explicativos de su propia situación con respecto a la del resto del mundo. No obstante, es menester explicar con más precisión de qué manera el mundo externo determinó o no los resultados obtenidos en el Norte y en el Sur.

Por supuesto, las diferentes experiencias coloniales que tuvieron las dos Américas son, virtualmente para todos los autores del volumen, fundamentales a la hora de dar cuenta de dichos resultados. James Robinson, quien argumenta enfáticamente que las instituciones explican la brecha, dice asimismo que los distintos legados institucionales son consecuencia de la diferentes herencias coloniales de una y otra región. Según él, la intrusión colonial europea, mezclada con el ambiente local, dio origen a diferentes instituciones. Allí donde los europeos se afincaron en gran número (como en América del Norte), aplicaron sus propias instituciones en materia de derecho de propiedad y autogobierno; mientras que cuando debieron gobernar a grandes poblaciones esclavas indígenas (como en la América Hispana) no legaron a la gran masa de ciudadanos de la sociedad instituciones igualmente duraderas. No hay duda, pues, que en algún momento la presencia extranjera tuvo gran importancia.

Sin embargo, cuando los autores culpan a actores externos por el rezago de América Latina no piensan, por lo común, en el legado colonial de los comienzos, sino en la influencia extranjera una vez que los países de América del

Instituciones como los derechos de propiedad, el imperio de la ley, la existencia de una administración pública competente y otras son endógenas al crecimiento económico, o sea, son causadas por éste en lugar de ser su causa.³

El artículo de James Robinson nos muestra por qué es poco probable que esta teoría sea cierta. Hace cuatrocientos años, las condiciones iniciales importantes en muchos lugares de América del Norte y de América Latina no eran tan diferentes; más aún, sectores importantes de América Latina eran más ricos que los territorios del Norte. El hincapié que hace Sachs en la morbilidad y el acceso a vías navegables es mucho más pertinente para explicar el relativo subdesarrollo de África que el de América Latina. Es cierto que en América Central la difusión de las enfermedades tropicales limitó el desarrollo, pero muchos países de América Latina se hallan en zonas templadas, y tienen buen acceso a ríos y puertos. Por otra parte, el clima tropical de Mesoamérica no impidió que surgieran y florecieran allí complejas civilizaciones precolombinas. Si las condiciones ambientales fuesen tan importantes, no tendría explicación el hecho de que las tasas de crecimiento hayan divergido en distintos períodos, acelerándose en algunos y tornándose más lentas en otros.

Un segundo factor a menudo citado para dar cuenta de las tasas relativas de crecimiento, y que probablemente tampoco sea significativo, es la cultura—al menos si se la entiende como la presencia de una variable decisiva, del tipo del "catolicismo" o el "autoritarismo ibérico"—. Aunque en un grado algo menor que la geografía, también la cultura permanece constante en el transcurso de largos períodos, de modo que es difícil explicar con ella la reducción del crecimiento latinoamericano entre 1820 y 1870 y su aceleración a partir de entonces. Por lo demás, y a diferencia de la geografía, la cultura evoluciona con el tiempo. El catolicismo fue ampliamente considerado en una época el enemigo tanto de la democracia moderna como del desarrollo económico capitalista, pese a lo cual fue la religión de la mayoría de las nuevas democracias surgidas en lo que Samuel Huntington denomina "la Tercera Ola de la democratización".⁴ Por lo tanto, debería formularse una teoría de la evolución cultural, y bien puede ser que en ella la cultura termine siendo una variable dependiente en lugar de independiente.

Como señaló en el artículo "¿Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre Estados Unidos y América Latina?", quizás un tipo más modesto

³ Véase la discusión de esta teoría en William R. Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press, 2006.

⁴ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma City, University of Oklahoma Press, 1991.

ron al poder en toda la región en los años setenta y ochenta tuvieron resultados económicos heterogéneos. Por lo tanto, parecería que si queremos describir las causas más importantes de la brecha de desarrollo, tenemos que examinar las políticas concretas y las instituciones más que el tipo de régimen o la influencia estadounidense.

FACTORES QUE SÍ PUEDEN EXPLICAR LA BRECHA

Los artículos de este volumen señalan un conjunto diferente de factores causales capaces de explicar la brecha de desarrollo entre América Latina y Estados Unidos. Ellos pueden clasificarse en tres grandes categorías: primero, las políticas (por ejemplo, sustitución de importaciones *versus* apertura comercial); segundo, las instituciones (incluidas las relativas a los derechos de propiedad, el imperio de la ley, y las instituciones políticas destinadas a mitigar los conflictos sociales y promover acciones colectivas); y tercero, la estructura social (entendiendo por ésta las divisiones de clase, étnicas, raciales y regionales que existen en cada sociedad).

Las políticas

A partir de la crisis de la deuda que experimentó América Latina en la década del ochenta y su lenta recuperación, gran parte de los especialistas en desarrollo se centraron en las políticas oficiales y su reforma. En el período posterior a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, muchas naciones latinoamericanas adoptaron políticas económicas autárquicas, tendientes a proteger la industria incipiente y promover una rápida industrialización gracias a las barreras aduaneras. Esto llegó a considerarse, en general, como una de las causas del estancamiento regional: los mercados internos eran demasiado reducidos como para promover economías de escala eficientes; los productores nacionales protegidos dedicaban su energía a salvaguardar sus réditos en vez de aumentar su competitividad a nivel mundial; y al subsidiar, por motivos políticos, a sectores poco competitivos o a las empresas estatales, los gobiernos acumulaban un creciente déficit fiscal. El curso de acción para pasar de la autarquía a economías más liberalizadas fue un conjunto de medidas llamadas "Consenso de Washington", que Riordan Roett y Francisco González describen en su capítulo.⁵

⁵ Véase también John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

Norte o del Sur se volvieron independientes. En América Central y en el Caribe, la influencia estadounidense fue, desde luego, avasalladora, y con frecuencia cobró la forma de una intervención militar. La historia de la United Fruit en Guatemala, o de la participación del gobierno estadounidense en la caída de Jacobo Arbenz en ese mismo país en 1954, es un elemento al que recurren frecuentemente los críticos de la política exterior norteamericana en la región.

Pero ¿qué pasa con los países más grandes, como México, Brasil, la Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y el Perú? Es obvio que Estados Unidos ejerció una tremenda influencia en todos ellos, primero actuando como modelo de democracia constitucional en el siglo XIX, y más tarde, durante la Guerra Fría, apuntalando a gobiernos oligárquicos anticomunistas. Como explica Tulio Halperin Donghi en su trabajo, Raúl Prebisch y el grupo de economistas que se formaron en la década de 1970 en torno de la CEPAL formalizaron una teoría que explicaba la falta relativa de desarrollo industrial en dichos países por el deterioro de los términos del intercambio en el sistema de comercio mundial, y por el apoyo político concedido al "autoritarismo burocrático" a fin de mantenerlos dependientes de los artículos manufacturados de los países de alto grado de desarrollo.

Es poco probable que la política exterior estadounidense tuviera un papel tan importante y tan negativo en el aumento de la brecha entre los países principales de la región y Estados Unidos como sugirió la teoría de la dependencia. Esta última contenía la suposición de que el desarrollo económico exigía una industrialización en gran escala y el crecimiento del sector manufacturero; pero como lo demostró la Argentina en las primeras décadas del siglo XX, y Chile y Australia en las tres últimas, aun los países exportadores de artículos primarios pueden crecer y elevar el nivel de vida de su población de un modo impresionante. La apertura económica y la integración a los mercados mundiales no generó situaciones de dependencia a largo plazo en otras partes del mundo, como el este asiático, sino que más bien allanó el camino a una vertiginosa industrialización.

Tampoco ha habido una correlación nítida entre el tipo de régimen político, el apoyo de Estados Unidos y los resultados económicos; ciertos gobiernos "autoritarios burocráticos", como el de Pinochet en Chile, promovieron el crecimiento, en tanto que otros, como el de la junta militar en la Argentina, demostraron ser económicamente incompetentes. El régimen militar izquierdista de Velasco en Perú fue un desastre; los generales conservadores de Brasil obtuvieron al principio buenos resultados pero después sentaron las bases para la crisis de la deuda. Análogamente, los regímenes democráticos que volvie-

particular cuando se lo compara con lo sucedido en el este asiático. Durante gran parte de este período, y sobre todo en las décadas que van desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta, ninguna de las dos regiones se atuvo particularmente a lo dispuesto en el Consenso de Washington, pese a lo cual ambas crecieron a un ritmo bastante rápido. Jorge Domínguez puntualiza que, si bien la sustitución de importaciones perdió credibilidad en la década del ochenta, entre la del cincuenta y comienzos de la del setenta México y Brasil tuvieron un crecimiento notorio a pesar del alto grado de intervención del Estado y de la falta de apertura al mundo exterior. Los países del este asiático como Japón, Corea del Sur y Taiwán crecieron aún más velozmente en dicho período, con una fuerte intervención del Estado en los mercados de capitales y protección del mercado interno frente a los productos e inversiones extranjeros. De hecho, como señala Alice Amsden, ya para la década del setenta la tasa de protección arancelaria media de Corea del Sur era comparable a la de la Argentina.⁷ Por consiguiente, en ninguna de estas dos regiones, una apertura total a las fuerzas del mercado y una intervención estatal mínima fueron elementos *sine qua non* de su crecimiento económico.

El desempeño económico de Asia oriental y de América Latina comenzó a divergir en forma notoria sobre todo después de los *shocks* petroleros de la década del setenta; la diferencia en el desempeño a largo plazo de una y otra región (y, por ende, la dificultad de la segunda para superar la brecha con Estados Unidos) se debió principalmente a que América Latina no supo acomodarse a las cambiantes condiciones del ambiente externo. A medida que en los países no productores de petróleo comenzaron a acumularse los déficits en cuenta corriente, muchos de los del este asiático se ajustaron el cinturón, redujeron el gasto público y mantuvieron bajo control el déficit fiscal. América Latina, en cambio, aprovechó los petrodólares reciclados que les ofrecían los bancos centrales para mantener niveles de consumo que demostraron ser insostenibles.

Además, países del este asiático como Japón y Corea implementaron una protección rigurosa de la industria incipiente siguiendo al pie de la letra la norma de manual: protegieron a los fabricantes de reciente data respecto de la competencia foránea sólo en la medida necesaria para que alcanzaran una escala competitiva; a partir de ese momento, les suprimían los subsidios y los dejaban a la deriva en los mercados mundiales, para que subsistieran o se hundieran. Los gobiernos latinoamericanos hicieron lo contrario: continuaron

⁷ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1989.

El Consenso de Washington estuvo expresamente destinado a combatir una serie de patologías prevalecientes en muchos países latinoamericanos. Las industrias protegidas, de por sí poco competitivas, se tornaban aún menos competitivas a raíz de la sobrevaluación de los tipos de cambio; esto, combinado con un gasto público irrestricto, dio origen a crisis monetarias, devaluación, aumento de las tasas de interés reales e inversión del crecimiento económico, en un ciclo aparentemente interminable. El paquete de medidas liberalizadoras recomendado por el Fondo Monetario Internacional y otros acreedores internacionales procuraba romper con varios eslabones de este ciclo alentando la competencia y la apertura económica, mejorando la disciplina fiscal, reduciendo las oportunidades para la apropiación indebida de las rentas públicas y eliminando el uso discrecional de la política monetaria para resolver los problemas fiscales por vía de la inflación.

Lo cierto es que este tratamiento, en líneas generales, funcionó: la inflación incontrolable que había caracterizado a Bolivia, el Perú, la Argentina, Brasil y otros países en los años ochenta pudo controlarse en la década siguiente.⁶ La supresión del impuesto regresivo representado por la inflación estimuló el retorno de los capitales que se habían fugado y hasta un aumento del nivel de la inversión extranjera. Ciertamente, de acuerdo con el Plan Brady, la estructura de la deuda siguió siendo una carga para las economías de la región en los años noventa, pero al comenzar el siglo XXI ya se habían vuelto normales las políticas monetarias más sensatas, la presencia de bancos centrales más o menos independientes y una confección más responsable del presupuesto oficial.

Así pues, reemplazar las malas políticas por otras buenas es un elemento importante del desarrollo económico. Sin embargo, en esto hay una petición de principios, porque ¿cómo hace un sistema político para generar buenas medidas de gobierno? Todas las medidas de gobierno son, en última instancia, políticas; cualquier reforma de dichas medidas implica el desplazamiento de recursos de un grupo a otro. A algunas sociedades les es más fácil que a otras formular e instrumentar buenas medidas de gobierno, lo cual sugiere que el verdadero factor explicativo de un desempeño económico superior no son las medidas de gobierno en sí, sino las instituciones políticas que las sustentan.

El hecho de que buenas medidas de gobierno no sean en sí mismas suficientes para explicar el desarrollo económico puede ilustrarse examinando más atentamente lo que pasó en América Latina en los últimos cincuenta años, en

⁶ Véase John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 2003.